

# El endeudamiento local y sus límites

Fernando DE LA HUCHA CELADOR  
*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario*  
*Universidad Pública de Navarra*

## RESUMEN

*El estudio parte del examen del principio de autonomía municipal desde el punto de vista constitucional, con la vista puesta en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A continuación explicita las concreciones del principio de suficiencia de las Haciendas locales y pasa a examinar la legislación ordinaria sobre los límites al endeudamiento, haciendo especial hincapié en la deuda a largo plazo para financiación de inversiones. Por último, se centra en el examen de las limitaciones impuestas por el Decreto-Ley 8/2010 y por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 a fin de enjuiciar la constitucionalidad de las limitaciones impuestas.*

**Palabras clave:** principio de autonomía municipal; principio de suficiencia de las Haciendas locales; límites al endeudamiento.

## ABSTRACT

*This work examines the principle of local autonomy from the constitutional point of view, with an eye on the case law of the Constitutional Court. It then broaches the specific implementation of the so called principle of adequacy of local fundings and analyses ordinary legislation on borrowing limits, with particular emphasis on long-term debt aimed to finance investments. Finally, this article focuses on the limitations imposed by the Decree-Law 8 /2010 and the Budget Bill 2011 in order to determine the constitutionality of the aforementioned limitations.*

**Keywords:** principle of local autonomy; principle of adequacy of local fundings; borrowing limits.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FINANCIACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.—III. EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN LA NORMATIVA ORDINARIA

LOCAL.—IV. CRISIS ECONÓMICA, ENDEUDAMIENTO PÚBLICO LOCAL Y SUS LIMITACIONES; EXAMEN DE SU CONSTITUCIONALIDAD.—V. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La tradicional falta de definición de un sistema de financiación que sea autosuficiente ha constituido históricamente un lastre para las Haciendas locales, cuyas arcas se han venido nutriendo fundamentalmente de tributos propios de naturaleza real y de participación en ingresos estatales y, en menor medida, autonómicos. La CE de 1978 no vino a cambiar mucho la situación, no obstante reconocer la autonomía de los municipios en su art. 140, autonomía que ya había sido previamente reconocida en el art. 137. A la hora de perfilar el alcance de dicha autonomía, son básicas tres SSTC: en primer lugar, la STC 4/1981, especialmente taxativa en lo que se refiere a las tutelas administrativas (de oportunidad y de legalidad) por parte del Estado. En segundo lugar, aunque referida a las diputaciones provinciales, la STC 32/1981 en relación con la Ley catalana 8/1980, que vaciaba de competencias a dichas instituciones y transfería estas últimas a la Generalitat. Tiene cierta importancia, pese a su antigüedad, porque elabora el concepto de «garantía institucional» de la autonomía local, posteriormente seguida por la mayor de la doctrina administrativa. No obstante, como se ha afirmado<sup>2</sup>, es dudoso que esta categoría «valga para los municipios y para el enjuiciamiento de leyes que no eliminan la autonomía local *ab radice*, sino que simplemente la limitan o constriñen».

La tercera sentencia es la STC 214/1989, donde se enjuiciaba la LBRL de 1985 y lo básico de la misma es el reconocimiento de una ligazón o unión entre la autonomía local del art. 137 de la CE y la competencia estatal derivada del art. 149.1.18 de nuestra norma suprema. Ello dio paso a una cierta confusión sobre la posición de la norma ordinaria citada en el sistema de fuentes de las entidades locales, que duró hasta que la STC 240/2006 aclaró que la LBRL no es parámetro de la constitucionalidad. El éxito de la fórmula de la *garantía institucional* ha hecho que tal expresión se utilice incluso en el art. 151 del Estatuto de Catalunya de 2006. No obstante, la garantía institucional como desarrollo lógico de la autonomía local (y más en concreto municipal) tiene un sentido más negativo que positivo, en la medida en que sirve frente a la Ley. Pero la autonomía municipal es mínima y no máxima o, dicho en otros términos, la CE (así lo ha reiterado el TC en diversos pronunciamientos, *ad exemplum*, SSTC 170/1989, 213/1998,

<sup>1</sup> Abreviaturas utilizadas: BOE: *Boletín Oficial del Estado*; CE: Constitución Española; EUROSTAT: Agencia Europea de Estadística; FMI: Fondo Monetario Internacional; INE: Instituto Nacional de Estadística; LBRL: Ley de Bases de Régimen Local; LHL: Ley de Haciendas Locales; LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; MEH: Ministerio de Economía y Hacienda; PIB: Producto Interior Bruto; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; TC: Tribunal Constitucional; TRLHL: Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

<sup>2</sup> F. VELASCO CABALLERO, «La autonomía municipal», dentro de *Comentarios a la Constitución Española* (dirs.: M.<sup>a</sup> E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER), Madrid, Fundacion Wolters Kluwer, 2009, p. 2104.

51/2004 u 83/2005, entre otras) sólo garantiza un contenido esencial o contenido mínimo de autonomía local, de tal manera que será a la ley ordinaria a la que corresponda su determinación.

En cierto modo, más que ante una garantía institucional estamos ante una garantía constitucional o un mandato positivo para que el resto de poderes públicos respeten la esencia y finalidad de los municipios, muy desdibujada por la CE en la medida en que las competencias de aquéllos viene determinada por el legislador ordinario —sea estatal, sea autonómico, distribución en la que no podemos entrar—<sup>3</sup>.

Pero esa autonomía, para ser creíble, necesita de su coetánea vertiente financiera, de tal manera que los municipios sólo disfrutarán de verdadera autonomía si cuentan con los medios económicos suficientes para las competencias que tienen asumidas. Pero, como veremos someramente, es la pescadilla que se muerde la cola, ya que por un lado no hay un catálogo constitucional de competencias municipales (a diferencia de lo que ocurre con el ámbito autonómico), sino que éste hay que deducirlo de la legislación ordinaria del Estado y, por otro, tampoco hay una enumeración de recursos financieros de las entidades locales, con lo cual y en la práctica nos encontramos con un mecanismo que tiende a una cierta perversión en cuya virtud una ley que no forma parte del bloque de la constitucionalidad (por utilizar una expresión que le gusta a nuestro TC y ello aunque cumpla una función constitucional)<sup>4</sup> como es la LBRL determina unas competencias cuyo ejercicio genera un conjunto de obligaciones económicas vía gasto público que han de ser cubiertas por unos recursos financieros que establece el propio Estado en base a la habilitación del art. 149.1.14 de la CE y que se plasman en la LHL, norma clave para comprender el principio de suficiencia financiera del art. 142 de la CE al que posteriormente nos referiremos, aun adelantando *hic et nunc* que la suficiencia no es un fin en sí mismo sino un instrumento para garantizar la autonomía municipal.

La suficiencia no es un concepto abstracto sino dinámico que sólo puede ser enjuiciado desde las competencias asumidas, y si bien es cierto que la CE no garantiza la

<sup>3</sup> Con ello queremos significar que no existe, a diferencia de las Comunidades Autónomas, una distribución competencial derivable de la CE y que el desarrollo del Estado autonómico ha demostrado la existencia de no pocas competencias duplicadas entre municipios y Comunidades, con lo que supone de gasto público no necesario para los primeros, cuya financiación es, además, difusa.

<sup>4</sup> Realmente, la posición del TC en este punto ha sido contradictoria; así encontramos pronunciamientos donde claramente integran la LBRL en el bloque de la constitucionalidad (por ejemplo, las SSTC 27/1987 o 109/1998, entre otras). Junto a ellas encontramos la STC 159/2001, de la cual se desprende una «constitucionalización parcial» de la citada Ley ordinaria. A nuestro juicio, el tema queda zanjado en la STC 240/2006, donde se declara claramente que las normas de la LBRL no constituyen un canon constitucional de la autonomía local. Puede servir como norma que cumple una «función» constitucional (sustantivo que se autoarroga la LBRL) si conseguimos aclarar qué significa este concepto seguido por una parte de la doctrina administrativa. A nuestro juicio, es un concepto huero, ya que todas las leyes cumplen una función constitucional. Quizá el calificativo pueda ser obviado si entendemos que la LBRL es una ley básica que la convierte en una ley supraordenada por razones competenciales que no jerárquicas a las leyes autonómicas en materia local. En todo caso, dejemos apuntado que no existen leyes básicas que cumplan funciones constitucionales, salvo que reinterpretemos esta calificación.

autonomía financiera de las Haciendas locales, sino sólo su suficiencia, es evidente que sí hay una conexión entre suficiencia y autonomía reconocida en los arts. 137 y 140 de la CE.

Y el problema se está planteando en un doble sentido en los momentos actuales: por un lado, la asunción de mayores competencias por parte de los municipios (algunas de las cuales son discutibles porque se trata de servicios públicos que no les corresponde prestar según la legislación administrativa), lo cual conlleva un incremento de gasto público que, a su vez, no puede ser cubierto con un sistema de financiación absolutamente estático, en tanto en cuanto no se adapta automáticamente a las nuevas necesidades derivadas de la asunción —*de iure* o *de facto*— de esas competencias. Aunque ciertamente esta explicación simplista no explique las aristas y las diferencias entre los distintos municipios españoles en la materia objeto de nuestro estudio como es el endeudamiento local. Algo falla cuando, como veremos, y con datos en la mano, comparemos el distinto nivel de endeudamiento municipal y ese fallo es responsabilidad conjunta del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales. Pero en los momentos de crisis económica en que nos encontramos puede parecer injusto —sobre todo en materia de endeudamiento— cargar las tintas sobre los municipios porque ni todos son iguales, ni prestan los mismos servicios, ni el coste económico —supuesta una igualación en la prestación— es el mismo en todo el territorio.

## II. LA FINANCIACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La autonomía municipal proclamada en los arts. 137 y 140 de la CE no se ve acompañada de una autonomía financiera al menos en la vertiente de los ingresos y ello ha sido reconocido por el TC, entre otras en la Sentencia 48/2004, que no hace sino reproducir la argumentación constante del alto intérprete de la CE<sup>5</sup>. En efecto, el art. 142 de la CE proclama no el principio de autonomía, sino el de suficiencia de los recursos financieros para atender y cubrir sus competencias, lo cual no empece para que el principio de suficiencia integre el principio de autonomía municipal en la medida en que constituye *conditio sine qua non* para la garantía de ésta (STC 331/1993 y anteriormente las SSTs 96/1990 y 237/1992). De donde cabría colegir una conclusión elemental: si la suficiencia se incumple por parte del Estado (con carácter prevalente frente a las Comunidades Autónomas que, como veremos, también han de contribuir al cumplimiento de dicho principio) se estarían vulnerando no sólo el art. 142 de la CE sino también y por conexión los arts. 137 y 140 de nuestra norma suprema. Ello corrobora una idea común en cuya virtud no hay autonomía constitucionalmente reconocida a los entes infraordenados al Estado sin autonomía financiera, pero este axioma aparece contradicho en el caso de las entidades locales donde el constituyente optó por un sistema tan híbrido como inservible, puesto que la normativa actual no garantiza la suficiencia y, por tanto,

<sup>5</sup> Con anterioridad, *vid.* SSTC 4/1981, 179/1985, 76/1990 o 166/1998, entre otras.

pone en peligro la autonomía y la garantía institucional que, como hemos visto en la introducción, supone aquélla. Inevitable es hacer algunas consideraciones previas, sobre todo poniendo en relación los municipios con las Comunidades Autónomas: en primer lugar, estas últimas son entes territorialmente contingentes en la medida en que la CE no obliga a la creación de éstas (art. 137 y más claramente el art. 143), en tanto que los municipios y las provincias forman parte necesaria de la organización territorial del Estado. El hecho de que no haya ninguna provincia (que en definitiva no es sino una agrupación de municipios) no integrada en ninguna Comunidad Autónoma<sup>6</sup> no supone crítica a nuestra posición, sino el puro devenir de los hechos. Mientras que las Comunidades Autónomas pueden desaparecer y ello no supondría tacha de inconstitucionalidad, no sucede lo mismo con municipios y provincias. La realidad postconstitucional y la política del café para todos —por utilizar una expresión coloquial— ha determinado que no exista ninguna provincia no integrada en alguna Comunidad Autónoma, algo que pertenece a la axiología política que no jurídica.

Sin embargo, el art. 156.1 de la CE reconoce a las Comunidades Autónomas su autonomía financiera y el art. 157 de la norma suprema enumera el sistema de recursos financieros de las mismas que se desarrollará a través de una ley orgánica de carácter potestativo (potestatividad que es la única que existe en la CE) y que se plasmó en la LOFCA.

En contraposición a dicho precepto, el art. 142 de la CE garantiza (mediante el imperativo «deberán») a las Haciendas locales la disposición de medios «suficientes» para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán «fundamentalmente» de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Nosotros invertimos la posición financiera en materia de recursos y señalamos que los municipios basan su financiación en transferencias estatales y/o autonómicas y en tributos «propios», concepto éste que deberíamos poner en conexión con el art. 133 de la CE y con la carencia de potestad legislativa, lo cual les impide cumplir el principio de reserva de ley contemplado en el art. 31.3 de la CE, de forma que necesitan el paraguas legislativo del Estado para cubrir las exigencias derivadas de aquél.

La relación entre autonomía local y suficiencia financiera ha sido resaltada por el TC (*vide ad exemplum* las SSTC 96/1990, 331/1993 o 233/1999) y subrayada por la doctrina, pero adolece de un defecto fundamental; no se entiende muy bien cómo a entidades contingentes se les reconoce la autonomía, mientras que a entidades constitucionalmente necesarias se les reconoce meramente la suficiencia, cuando ésta depende de decisiones de entes territoriales que, unilateralmente y sin perjuicio de los recursos pertinentes, deciden el cumplimiento del citado principio constitucional. ¿Quiénes son

<sup>6</sup> El art. 143.1 de la CE no reconoce el derecho de los municipios a integrarse en Comunidades Autónomas, sino el de las provincias, lo cual responde a una concepción decimonónica de nuestro sistema institucional, ya que tan artificiales son algunas Comunidades Autónomas como la herencia de la que traen causa, como es la división territorial operada en 1833 por Javier de Burgos.

esos entes que tienen que garantizar la suficiencia local? En principio, el Estado, sobre la base del art. 149.1.14 de la CE y no invocando el art. 149.1.18 de nuestra norma suprema y en este sentido se orienta la doctrina del TC (SS 96/1990, 237/1992, 331/1993, 171/1996 y 223/1999, entre otras). De manera más reciente, sigue esta orientación la STC 48/2004, con argumentos más que discutibles. Pero el art. 142 de la CE habla de participación en tributos de las Comunidades Autónomas, lo cual suscita a priori unas dudas despejadas por la realidad. ¿A qué tributos autonómicos se refiere? ¿A los tributos propios —laminados por el art. 6 de la LOFCA— o a los tributos recaudados por las Comunidades Autónomas con independencia de que sean propios o cedidos total o parcialmente siguiendo el modelo LOFCA? A nuestro modesto entender, las Comunidades Autónomas son responsables subsidiarias —por utilizar un término netamente tributario— del cumplimiento de la suficiencia proclamada en el art. 142 de la CE, lo cual plantea un problema que no por interesante debe ser tratado en este artículo, y es el consistente en determinar si las Comunidades Autónomas deben acudir en auxilio del Estado para sostener la financiación local en caso de que la proveniente de la participación en tributos del Estado sea insuficiente.

La LBRL —en el típico ejercicio de ómnosis que caracteriza al legislador español de forma sempiterna— contiene un inefable art. 105 que no hace sino reproducir lo que establece el art. 142 de la CE. Pero como la materia financiera no se regula sino de forma parcial en dicha Ley, hay que acudir a la LHL —desde el punto de vista constitucional—, si bien no a su redacción originaria (Ley 39/1988) sino al vigente Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. El TC ha reiterado que corresponde a su enjuiciamiento la atribución de competencias por parte del Estado o de las Comunidades, de tal manera que el art. 1 del TRLHL constituye no sólo una violación de la doctrina del TC sino un desatino jurídico importante. De forma sinóptica invoca el art. 1 del citado TRLHL hasta cuatro títulos competenciales diferentes: *a)* el art. 149.1.18 de la CE (bases del régimen jurídico de las entidades locales, que a nuestro juicio no constituye título habilitante válido, porque no afecta, salvo que le demos una extensión extraordinaria, a la materia financiera); *b)* el art. 133 de la CE en lo que se refiere a los tributos propios de las entidades locales (que, quizá, serviría para dotar de cobertura al principio de reserva de ley pero no para elevarlo a título competencial autónomo); *c)* el art. 142 de la CE (que tampoco es título habilitante del ejercicio de competencias estatales, con independencia de que sea el Estado el primer garante del cumplimiento del principio de suficiencia financiera), y *d)* el art. 149.1.14 de la CE —competencias en materia de Hacienda general— que quizá sea el único que permita el anclaje constitucional de la norma<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> El art. 1 del TRLHL trocea los títulos competenciales: *a)* el art. 149.1.18 sirve como título competencial para dictar las bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, excepto los que regulan el sistema tributario local dictados en virtud de lo dispuesto en el art. 133 de la CE (apostillamos que el hecho de que las entidades locales carezcan de potestad legislativa hace necesaria la intervención del Estado para cubrir esa laguna, pero ello no le convierte en título competencial autónomo); por su parte la participación en tributos del Estado se funda en el art. 142 de la CE (¿está pensando el legislador ordinario que la suficiencia sólo se cubre

De forma reiterada el TC ha sentado que el título competencial utilizable por el Estado para garantizar la suficiencia financiera es el art. 149.1.14 de la CE (Hacienda general); en este sentido, las SSTC 96/1990, 237/1992, 331/1993, 171/1996 y 233/1999, algunas de las cuales ya han sido citadas previamente. De forma contundente y más reciente la STC 48/2004 señala que, sin perjuicio de la contribución de las Comunidades Autónomas en la financiación local, es al Estado a quien incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera en base al art. 149.1.14 de la CE. El papel de las Comunidades Autónomas es, en consecuencia, subsidiario, puesto que resulta difícil encontrar un título competencial oponible al del Estado, sin que la mención del art. 142 de la CE a la participación en tributos de aquéllas pueda constituir un título competencial autónomo. *Nihil obstat*, ello sí sucede en el caso de entidades locales distintas de las provincias y de los municipios, es decir, en el caso de entidades no constitucionalmente reconocidas. Todas estas entidades locales «autonómicas» —si se permite la expresión (comarcas, veguerías, etc.)— han de ver garantizada su suficiencia por la Comunidad Autónoma que las ha creado y no por el Estado, siendo en este punto básicas las dos sentencias del TC citadas en último lugar de este párrafo.

La reforma de los Estatutos ha sido, en general, congruente con la doctrina del TC (art. 218.2 del Estatuto catalán o art. 60.3 del Estatuto andaluz). Y, por fin, las Comunidades Autónomas se han dado cuenta que actúan como canalizador o agente del Estado y que no se trata de una potestad compartida o concurrente, por mucho que se doten fondos de financiación local a nivel autonómico cuyos criterios de reparto pueden no ser coincidentes con el estatal, aunque sobre este punto puede haber ciertas discrepancias que no es menester reproducir aquí.

La suficiencia financiera es un principio instrumental que sólo puede ser enjuiciado en base a las competencias asumidas por las entidades locales. Ello determina una doble situación teórica: *a)* que algunas entidades locales sean autosuficientes con el mecanismo diseñado por la LHL, y *b)* que otras, por el contrario, vean cómo los recursos de que disponen son insuficientes para el ejercicio de esas competencias. En teoría cabría una tercera opción, que ha sido objeto de enjuiciamiento por el TC y que puede, aun en período de crisis económica, producirse. En concreto, que los recursos financieros sean superiores a los que necesitaría una entidad local para el cumplimiento de sus competencias. De forma tajante el TC zanjó la cuestión —a nuestro modo de ver de forma miope— en las Sentencias 233/1999 y 48/2004, señalando que nada en la CE se opone a que exista superávit presupuestario<sup>8</sup>.

con participación en tributos estatales?) y, por último, y por si acaso, se añade: «todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14 de la Constitución». De donde se podría deducir que la regulación de la deuda pública está excluida del cumplimiento del principio de suficiencia y se fundamenta en dicho precepto, lo cual es peligroso.

<sup>8</sup> La cuestión se suscitó en torno al art. 60 de la LHL y los impuestos obligatorios de los municipios. ¿Qué ocurre si un ayuntamiento dispone de medios financieros suficientes para financiar sus competencias sin necesidad de recurrir a los impuestos obligatorios? ¿Cabe una vulneración del art. 142 de la CE por exceso del principio de suficiencia y sobre la base de la obligatoriedad impuesta por el Estado de establecimiento de



La suficiencia de las Haciendas locales no descansa, aunque sea descender a la legislación ordinaria, en sus tributos propios (algo que, por otro lado, no es constitucionalmente exigible) sino en la participación en tributos del Estado, algo previsto en la LHL de 1988 y corroborado, con correcciones, en la importante reforma llevada a cabo con la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, cuyo contenido se incorpora al vigente TRLHL. La Ley de 2002 intentó crear un sistema de financiación inspirado en el entonces vigente para las Comunidades Autónomas, basado en dos pilares: a) la cesión parcial de la recaudación de determinados impuestos estatales (sin atribuirles competencias normativas a las entidades locales) y la creación de un Fondo Complementario destinado a garantizar la suficiencia de las entidades locales cualesquiera que fuera su capacidad fiscal, diferenciando entre provincias y municipios capital de provincia con población igual o superior a 75.000 habitantes. En la práctica, y dada la escasa magnitud de las cesiones en términos porcentuales, nos encontramos con que la financiación local descansa sobre la participación en tributos del Estado y sobre el fondo complementario.

Ello no obsta para que discutamos la constitucionalidad del sistema, pero sí para sentar un apotegma: la financiación de las entidades locales ha caído en los mismos defectos de la financiación autonómica, con el agravante de que no pueden crear tributos *ex novo* que corrijan posibles incumplimientos de la suficiencia constitucionalmente garantizada y además se confunde completamente suficiencia y autonomía, cuando no son conceptos sinónimos. De tal manera que las entidades locales ni son autónomas financieramente, ni son autosuficientes y, además, dependen de la evolución de los ingresos del Estado, lo cual es una consecuencia anunciada de la falta de modelo constitucional sobre la financiación local. La cuestión es si cabe una Hacienda local saneada financieramente en el marco de un Estado con problemas de déficit público; teóricamente y sobre la base del art. 142 de la CE, la respuesta es negativa porque la participación en tributos estatales depende de la evolución de éstos, con lo cual el Estado traslada su situación financiera a los municipios.

En una situación en la que se cumpliera el principio de suficiencia (que compete básicamente al Estado) teóricamente las entidades locales no necesitarían apelar al crédito público o al endeudamiento para financiar los gastos anudados a sus competencias. No obstante, el endeudamiento —al cual por cierto no se refiere el art. 142 de la CE, con lo cual parece querer excluirlo de la suficiencia, aunque esta conclusión sea errónea

---

tributos? La respuesta que da el TC en las sentencias citadas es negativa, con lo cual los impuestos han de ser exigidos aunque los ingresos que alleguen sean absolutamente innecesarios para financiar las obligaciones económicas anudadas a sus competencias. A nuestro juicio, esta posición vulnera no el art. 142 de la CE, sino los dos primeros apartados del art. 31 de la CE (que el TC ni siquiera enjuicia), puesto que se están exigiendo tributos que si bien manifiestan capacidad económica no tienen relación con el gasto público. Si bien ciertamente la CE no prohíbe el superávit presupuestario *stricto sensu*, creemos que se trata de una anomalía del sistema que debe ser corregida en el caso que se produzca. Aunque ello nos llevaría más lejos, en concreto a discutir —a la vista del modelo de financiación local— la constitucionalidad de los impuestos obligatorios y en qué medida se produce una disimilitud entre entidades locales y Comunidades Autónomas, entes donde esta figura no existe, conforme la LOFCA. Claro que ello se puede explicar por la diferencia entre autonomía y suficiencia.



porque al no haber modelo constitucional de financiación local ningún recurso público queda excluido en el desarrollo y concreción *ex art.* 149.1.14 de la CE de dicho modelo por parte del Estado— puede estar legitimado si una entidad local quiere ofrecer unos servicios públicos superiores o de mejor calidad al de otras de su entorno. Cuando analicemos en concreto el endeudamiento público local con cifras en la mano podremos profundizar en esta idea. Pero ahora nos interesa resaltar que en el actual modelo de financiación local (suponiendo que exista un modelo, cosa que dudamos) las entidades afectadas son vicarias del Estado —o sea que dudamos mucho de su autonomía como garantía institucional— en el sentido de que la suficiencia depende de la evolución de los ingresos de éste cuando habría otra fórmula, que nadie se ha atrevido a defender, consistente en establecer un sistema tributario propio y autónomo como fuente principal de su financiación y, subsidiariamente, una participación en tributos estatales y autonómicos para, en su caso, cumplir la suficiencia.

El Estado está centrifugando sus errores de financiación y, sobre todo, de gasto público, sobre las Comunidades Autónomas y sobre las Corporaciones locales y el esfuerzo para cumplir los objetivos de reducción del déficit en 2013 hasta alcanzar los niveles exigidos por la Unión Europea. Aunque sea un tema muy complejo y exceda este capítulo, parece una hipocresía supina que se exija a las entidades locales una austeridad y rigor presupuestario que el Estado no ha cumplido. Ello no exime de culpa a las entidades locales, algunas de las cuales presentan una situación de déficit financiero que no se debe al incumplimiento del principio de suficiencia sino a una pluralidad de causas: asunción de competencias sobre servicios no obligatorios, operaciones de maquillaje del déficit mediante la creación de entidades interpuestas que consolidan deuda en términos SEC 95, políticas expansivas de gasto incoherentes con su situación financiera, etc. En todo caso, se trata de decisiones políticas con trascendencia económica en las que no vamos a entrar porque nuestro estudio ha de ceñirse al plano estrictamente jurídico.

### III. EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN LA NORMATIVA ORDINARIA LOCAL

En base a la autorización contenida en la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de las transacciones de capitales y movimientos económicos con el exterior se modificó la Ley 51/2002 (que a su vez había reformado la Ley 39/1988, de Haciendas Locales), se introdujo una nueva disposición adicional donde se habilitaba al Gobierno para que, en el plazo de un año, elaborase un Texto Refundido de la LHL. Fruto de esta habilitación curiosa, no sólo por la ley donde se contiene sino por el contenido material de la misma<sup>9</sup>, se dictó el todavía vigente TRLHL aprobado por Real Decreto Legisla-

<sup>9</sup> Aunque no plantee tachas de su adecuación a la CE (art. 82), resulta sorprendente (es el calificativo menor que podemos emplear) que se utilice una ley sobre blanqueo de capitales para habilitar la elaboración de un texto refundido en materia de Haciendas locales, previa modificación de una Ley que sí modificaba la Ley 39/1988. Desde el punto de vista material, la Exposición de Motivos o Preámbulo del TRLHL señala

tivo 2/2004, de 5 de marzo. Mal comienza el TR si confunde en su art. 1 el ámbito de aplicación con títulos competenciales, pero se trata de una cuestión menor. En cuanto a los recursos de las Haciendas locales, llama la atención —si lo contraponemos con el art. 157.1 de la CE— el orden y la confusión entre recursos, derechos e ingresos y la inclusión de las subvenciones y/o de las multas que, sobre todo en el caso de estas últimas, serán ingresos pero nunca recursos. Pero como por razones de espacio no podemos entrar en disquisiciones doctrinales, cabe señalar que el art. 2.1.f) considera el producto de las operaciones de crédito como un recurso de las Haciendas locales; aun cuando no seamos partidarios de la distinción entre ingresos ordinarios y extraordinarios el citado precepto no se pronuncia sobre dicha calificación, de tal manera que no ahondaremos en la cuestión de si es un ingreso proveniente de un recurso «extraordinario» no en el sentido de la Hacienda clásica, sino en el sentido de un recurso complementario del principio de suficiencia proclamado en el art. 142 de la CE. Dicho en otros términos, ¿el legislador considera que la suficiencia se cubre con los tributos propios y la participación en tributos estatales y autonómicos o, por el contrario, abdica de este principio basilar y cree que la suficiencia ha de cubrirse también con apelaciones al endeudamiento público?

La respuesta a esta cuestión la hallaremos en el capítulo VII del TRLHL, dedicado a las operaciones de crédito de las entidades locales. Pero sí conviene adelantar una idea subyacente consistente en que la autorización al endeudamiento permite cumplir el principio de suficiencia, lo cual es cuestionable constitucionalmente, salvo que se interprete que el legislador estatal considere el endeudamiento como un recurso marginal en el sentido de que sólo puede ser utilizado para determinados fines que cohonesten la autonomía local, la suficiencia financiera y la estabilidad presupuestaria. Y aunque sea una idea que veremos posteriormente, conviene retener porque está de actualidad el art. 53.9 del citado TRLHL que habilita a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para, de forma potestativa, fijar límites al acceso al crédito de las entidades locales «cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general».

Si partimos de una lectura correcta, resultaría que una limitación absoluta por parte del Estado puede conllevar la imposibilidad de cumplimiento del principio de suficiencia, lo cual es paradójico, puesto que, como hemos visto, es el garante del mismo. Además, y de forma indirecta, se podría estar atacando la autonomía financiera de gasto de las entidades locales; por otro lado, y con independencia de que el precepto pueda encontrar basamento en el art. 149.1.14 de la CE, se utilizan conceptos jurídicos indeterminados (¿qué ocurre si las circunstancias son estructurales, como sucede actualmente?). Y lo que más dudas suscita: ¿sólo cabe la limitación a través de la Ley de Presupuestos? Porque de una lectura literal del precepto en cuestión se desprendería que

---

literalmente que «esta delegación legislativa tiene el alcance más limitado de los previstos en el apartado 5 del art. 82 de la CE, ya que se circunscribe a la mera formulación de un texto único y no incluye autorización para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales a refundir». Ignoramos si esto se considera un mérito o, por el contrario, el legislador opinaba que los juristas éramos incapaces de llevar a cabo esta tarea.

cualquier otra norma (y estamos pensando en concreto en los Decretos-Leyes) vulneraría el art. 53.9 del TRLHL. En este sentido, entendemos que cualquier Ley —y no sólo la de Presupuestos— puede limitar el endeudamiento público local, pero que esa norma puede ser enjuiciada ante el TC si no se dan las circunstancias habilitantes para ordenar la restricción. Aquí se produce la tensión entre dos principios constitucionales: de un lado, la política económica general y de otro la suficiencia de las Haciendas locales. O, dicho en otros términos, cabe constitucionalmente sacrificar la suficiencia local en aras de principios de política económica general?

De forma similar, *mutatis mutandis*, a lo que ocurre en el caso de las Comunidades Autónomas, el TRLHL diferencia el crédito local en dos grandes categorías en función del objetivo previsto con la emisión y en función del plazo de ésta. De conformidad con el art. 49 del citado texto, el legislador estatal está pensando en que la finalidad fundamental de la deuda local es la financiación de sus inversiones y/o la refinanciación de operaciones de endeudamiento que previamente se hayan destinado a tal finalidad. Y ese endeudamiento lo será a largo plazo, entendiendo por tal la emisión de deuda o la concertación de préstamos por plazo superior al año (en lectura *sensu contrario* del art. 51 del TRLHL).

Preocupante es que la deuda tenga afectación específica (cosa que no ocurre en el Estado), porque de ello parece desprenderse que la financiación de las inversiones locales queda excluida de la suficiencia garantizada por el Estado y que serán las Corporaciones locales con medios propios quienes han de asumir el coste de las mismas. Si bien cabe objetar que esas operaciones de deuda a largo plazo generan un gasto público que el Estado tendrá que asumir, indirectamente, dotándolas de los recursos financieros oportunos para hacer frente al mismo.

Pero también es consciente el legislador estatal de que las entidades locales pueden sufrir tensiones de tesorería, para lo cual prevé la posibilidad del endeudamiento a corto plazo (entendiendo por tal que no exceda el plazo de un año). Estos desfases transitorios de tesorería sólo permiten acudir a operaciones de crédito a corto plazo siempre que tales operaciones no superen el 30 por 100 de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior<sup>10</sup>. Con un celo más propio de una norma reglamentaria que de una norma legal, el art. 51 del TRLHL se endereza, sin que tenga mayor interés, a determinar («entre otras») qué operaciones crediticias tienen la consideración de crédito a corto plazo. Inmediatamente salta una pregunta obvia: ¿qué ocurre si los mercados no están, por la situación del ente local, dispuestos a financiar inversiones mediante emisiones a largo plazo? ¿Cabe que el ente local se endeude a corto plazo para financiar inversiones y que posteriormente refinance el crédito transformándolo en un

<sup>10</sup> En el caso de que la operación haya de efectuarse en el primer semestre del año y no se hubiera producido aún la liquidación, se tomará en consideración la liquidación del antepenúltimo ejercicio presupuestario. No vamos a entrar en la distribución de competencias entre el presidente y el Pleno de la Corporación cuando se superen determinados porcentajes; esta distribución es válida tanto para operaciones a corto como a largo plazo y se contiene en el art. 52.2, *in fine*, del TRLHL.

crédito a largo cuando se estabilicen los mercados? En teoría el endeudamiento a corto presupone un estado de cuentas equilibrado pero con disfunciones temporales en el flujo de ingresos y de gastos; en la práctica, ha servido en muchas ocasiones para financiar déficits *ab initio* de presupuestos municipales hábilmente disfrazados.

En pura teoría y prescindiendo de preguntas que no son retóricas si se cumplen los requisitos del TRLHL (art. 51) no habría problema en el endeudamiento a corto plazo; pero el Estado —a través del Ministerio de Hacienda— establece un régimen de autorización «especial» para dichas operaciones. Y lo tipificamos de especial porque no afecta a todas ellas sino sólo a algunas; la deplorable técnica legislativa que sufrimos en este país determina que tengamos que acudir al art. 53.5 para encontrar la excepción<sup>11</sup>, que es doble: *a)* operaciones formalizadas en el exterior o con entidades financieras no residentes (no se considera financiación exterior las operaciones denominadas en euros que se realicen dentro del espacio de la Unión Europea con entidades residentes en alguno de los países integrantes de la misma; aquí la autorización se sustituye por comunicación al Ministerio de Hacienda); *b)* las instrumentadas mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público<sup>12</sup>. Por cierto, tal y como aparece redactado el precepto y teniendo en cuenta el concepto constitucional de crédito público, cualquier operación de endeudamiento está sujeta a autorización y no sólo la deuda general en contraposición a la singular, que es lo que quiere decir, a nuestro juicio con poca fortuna, el precepto en cuestión.

En el caso de operaciones a largo plazo (teóricamente destinadas a financiar inversiones), el recelo del legislador estatal es manifiesto y demuestra la prioridad que da a la estabilidad presupuestaria frente a la suficiencia financiera de las entidades locales, lo cual puede ser correcto desde el prisma de política financiera pero no desde el prisma jurídico, puesto que el primero no es un principio constitucional directo mientras que sí lo es el segundo. El precepto (art. 53 del TRLHL) en cuestión está plagado de prohibiciones y autorizaciones de órganos estatales (y en su caso autonómicos, *vid.* apartado 8), de forma tal que amén de resultar difícilmente inteligible, dada su inefable prosa económica, ha sido fácilmente enervable por algunos ayuntamientos o, caso contrario, no se explica su situación financiera. Pero sobre todo conviene retener la idea de la no

<sup>11</sup> En teoría, el art. 53 se endereza a regular el régimen de autorización en las operaciones a largo plazo, pero sibilinaamente introduce el apartado citado en el texto principal, donde se precisa autorización del Ministerio de Hacienda para concertar operaciones de crédito a corto plazo.

<sup>12</sup> El citado precepto nos parece inconstitucional, y no somos amigos de afirmaciones apodícticas, porque vulnera claramente la autonomía local en el endeudamiento a corto plazo. Puede tener algún sentido en el caso de operaciones fuera de la zona euro, pero no tiene ningún sentido en los supuestos de emisión de deuda pública, sobre todo si tenemos que el art. 53.7 del TRLHL señala que para el otorgamiento de las autorizaciones se tendrá en cuenta, preferentemente (*sic*) el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. El precepto y la preferencia pueden tener sentido para el endeudamiento a largo plazo, pero, por definición no para el endeudamiento a corto plazo que, teóricamente, no afecta a dicho objetivo. Creemos que la obsesión compulsiva del Estado por fiscalizar el déficit de las Administraciones públicas le lleva a estos excesos que se inmiscuyen en la autonomía local y que el único criterio o límite que debe primar es el del art. 51 del TRLHL.

constitucionalización de la estabilidad presupuestaria, si bien es cierto que puede venir impuesta por nuestra pertenencia a la Unión Europea.

En principio, los entes locales no pueden concertar operaciones de crédito (incluida la refinanciación) a largo plazo cuando tengan un ahorro neto negativo<sup>13</sup>; no obstante, el benevolente Estado concede (más bien impone dada la dicción del art. 53.1 *in fine*) una oportunidad a los entes locales que se encuentren en esa situación consistente en presentar un plan de saneamiento financiero cuya ejecución debe realizarse en un plazo no superior a tres años que permita ajustar a cero dicho ahorro neto negativo; ese plan deberá ser presentado conjuntamente con la solicitud de autorización de endeudamiento a largo plazo. Se trata de una medida calcada a la exigida tras la Ley de Estabilidad Presupuestaria a las Comunidades Autónomas, con lo cual se incurre, a nuestro modesto entender, en un error, consistente en la parificación a efectos de endeudamiento público de entidades territoriales completamente asimétricas no sólo en el plano institucional sino sobre todo en el financiero: dicho en términos muy simples, la legislación estatal en materia de Haciendas locales confunde autonomía con suficiencia cuando en muchas ocasiones el ahorro neto negativo se debe al incumplimiento por parte del Estado del principio de suficiencia. De tal manera que se discute mucho sobre la diferencia entre autonomía y suficiencia financieras, pero en ocasiones el Estado ignora (siempre a su conveniencia) estos principios y de ello constituye un paradigma el endeudamiento local.

Pero la cuestión no queda ahí, sino que hay dos excepciones llamativas: a) por un lado, y para todos los municipios y provincias, no es precisa la presentación de un plan de saneamiento para autorizar operaciones de crédito que tengan como finalidad la refinanciación con el fin de disminuir la carga financiera o el riesgo de dichas operaciones (art. 53.3). Aquí nos vamos a centrar en un aspecto muy concreto y que adolece de notoria imprecisión y de interpretación discrecional por parte del Ministerio de Hacienda: en los momentos actuales los tipos de interés de la deuda estatal están subiendo y ello arrastra a Comunidades Autónomas y Corporaciones locales que, por definición, salen al mercado a tipos superiores a los del Estado; pues bien, cabe plantearse qué ocurriría si un ayuntamiento lograra un acuerdo para refinanciar su endeudamiento sobre la base de aceptar un mayor interés a cambio de un alargamiento en el plazo de amortización. En términos brutos la carga financiera aumenta, pero en términos temporales disminuye la presión financiera anual sobre el presupuesto local<sup>14</sup>. Interpretado literalmente el precepto en cuestión no cabría autorización, porque no hay disminución de carga

<sup>13</sup> Sobre el concepto de ahorro neto negativo, *vid.* art. 53.1, segundo párrafo, del TRLHL.

<sup>14</sup> Recientísimamente (11 de febrero de 2011), y aun antes de la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Ministerio de Economía y Hacienda ha dado el visto bueno a las operaciones de refinanciación de deuda de las Comunidades Autónomas, incluso de aquellas que hayan incumplido los objetivos del plan de estabilidad financiera. El argumento es que la refinanciación no supone incremento de la deuda en circulación, lo cual es correcto. La pregunta inmediata es por qué no se permite esa misma excepción, como veremos al examinar la Ley de Presupuestos para 2011, a las entidades locales, ya que el supuesto es similar. Hay un tratamiento desigual de situaciones iguales, lo cual puede contravenir el principio de igualdad, sin que existan motivos justificados para ese tratamiento disímil.

financiera, pero el sentido común y la lógica determinarían lo contrario, al menos si aplicamos la misma política de refinanciación de emisiones que practica el Estado en los momentos actuales; *b*) la segunda excepción es la contenida en el apartado 4 del art. 53 y se refiere sólo a entidades locales de más de 200.000 habitantes, quienes pueden optar por presentar un escenario de consolidación presupuestaria para su aprobación por el órgano competente, que será aquel a quien corresponde la autorización de las operaciones de endeudamiento previo informe del Ministerio de Hacienda en caso de que la competencia sea de la Comunidad Autónoma. Dejando de lado cuestiones competenciales, el escenario (vaya teatralidad en el *nomen*) ha de contener el compromiso del Pleno de la corporación local del límite máximo del déficit no financiero y el importe máximo del endeudamiento para los tres años siguientes al de su presentación.

Siendo capciosos y con independencia de esta vía de escape, ¿cómo puede un ente local realizar un escenario a tres años cuando la mayor parte de sus ingresos provienen de transferencias estatales (léase cesión porcentual de determinados tributos estatales y participación en tributos estatales, esta última disfrazada bajo el eufemismo de fondo complementario de participación)? Pues sólo cabe una vía, perversa por las desviaciones del Estado en las previsiones de ingresos, consistente en creerse la evolución de los ingresos tributarios de éste, algo que se ha demostrado inviable en los dos últimos años, lo cual provoca una tensión entre las entregas a cuenta y las liquidaciones definitivas.

Y ya por último, en esta inevitable exégesis trufada en ocasiones de comentarios críticos, el art. 53.2 del TRLHL —ínsito dentro de la general desconfianza con que la legislación estatal trata el endeudamiento local— establece la necesidad de autorización para las operaciones de endeudamiento a largo plazo en el caso de que las operaciones vigentes a corto y largo plazo (obsérvese cómo integra el endeudamiento total y no sólo el destinado a inversiones), incluyendo la proyectada o respecto de la que se solicita autorización, exceda del 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediato anterior. La norma, por un lado, es mucho más dura que la prevista en la LOFCA para las Comunidades Autónomas desde el punto de vista económico. Pero además, y ello enlaza con el siguiente capítulo, hemos de tener en cuenta consideraciones adicionales, por lo menos hasta el mes de mayo de 2010; en efecto, ésta es la redacción originaria del TRLHL que, sin embargo, fue objeto de modificación concreta para 2010 (ya veremos cómo se truncó la eficacia temporal) por mor de la disposición adicional 46.<sup>a</sup> de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, que elevó el porcentaje desde el 110 por 100 hasta el 125 por 100, abriendo así el grifo a una situación que era insostenible para el Estado —si bien en su descargo cabe alegar su inconsciencia sobre la situación económica y su pertinaz negativa a reconocer la existencia de una crisis económica— y que se ha trasladado a los entes locales, quienes tampoco salen bien librados de la percepción económica de la situación, puesto que apuraron el balón de oxígeno de la Ley de Presupuestos de 2009 aun a sabiendas de que en algún caso iban directamente no tanto a la bancarrota cuanto a tener problemas económicos importantes, como los hechos han demostrado en algunos entes locales relevantes en términos de población y de impacto en el conjunto de la Administración local española.

Para terminar este epígrafe y enlazar con el siguiente, hemos de tener en cuenta que el endeudamiento local, a diferencia del estatal y autonómico, es difícilmente mensurable en términos ratio deuda/PIB local, que es la relación usualmente utilizada en el ámbito internacional (en realidad, deuda/PIB nacional) y de cara a los mercados financieros. La relación deuda/población que en ocasiones se maneja no nos ilustra sobre la cuestión que queremos resolver porque no tiene en cuenta la riqueza de los habitantes del ente local. La relación servicio de la deuda/presupuestos de la entidad local disloca también los parámetros comparativos, puesto que habría que diseccionar los presupuestos para determinar algo tan etéreo como es el porcentaje de endeudamiento, aunque parece ser la apuesta por la que se inclina el TRLHL. Pero en el fondo de toda la cuestión laten, como asuntos recurrentes, aspectos indeclinables y que dejamos meramente apuntados: ¿por qué la deuda local sólo sirve, salvo excepciones, para financiar inversiones? ¿Dónde dice la CE que la suficiencia financiera garantizada por el Estado, teóricamente, sólo sirva para gastos y transferencias corrientes, pregunta capciosa pero deducible del destino de la deuda pública a largo plazo? ¿Quién ha consentido, tolerado y autorizado emisiones de deuda pública y/o endeudamiento local que han vulnerado el destino previsto en el TRLHL? En principio, todas las cuestiones interrogativas apuntarían al Estado, quien, con independencia de los cambios de gobierno absolutamente democráticos, lleva obviando desde la aprobación de la CE un asunto trascendental, cual es la reforma del sistema de financiación local, puesto que lo único que se ha demostrado en estos treinta y dos años es que no existen sino parches, dependencias e incumplimientos reiterados del principio de suficiencia. Pero también las entidades locales tienen su parte de culpa, por haber explotado hasta el máximo la LBRL, por haber asumido competencias no obligatorias sin la correspondiente financiación, por realizar inversiones faraónicas en tiempos de crisis y, en definitiva, por haber sido incapaces de construir un *lobby* en el mejor sentido de la expresión que convenciera los partidos mayoritarios de la necesidad ya no de reformar sino de establecer un sistema permanente y suficiente de financiación local, asignatura pendiente desde la democracia.

#### IV. CRISIS ECONÓMICA, ENDEUDAMIENTO PÚBLICO LOCAL Y SUS LIMITACIONES; EXAMEN DE SU CONSTITUCIONALIDAD

Como es sabido, las turbulencias de los mercados financieros, el déficit del sector público y otras cuestiones económicas determinaron la necesidad de proceder a un ajuste que, en principio, quedó ceñido a un compromiso de reducción del déficit público (enero de 2010), con un reparto de sacrificios entre Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales. Dado el procedimiento de déficit excesivo de España, se remitió a la Comisión Europea una actualización del Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013, aprobada por el Consejo de Ministros el 29 de enero de 2010<sup>15</sup>. En lo que ahora nos interesa, en el seno de la Comisión Nacional de Administración Local se aprobó el

<sup>15</sup> El texto íntegro puede encontrarse en [www.meh.es](http://www.meh.es), con todas las modificaciones habidas.



Acuerdo Marco sobre sostenibilidad de las finanzas públicas para el periodo 2010-2013, en el que se prevé una senda de déficit, en términos de contabilidad nacional, para el conjunto de las entidades locales, que va desde el 0,5 por 100 PIB en 2009 al 0,2 por 100 PIB en 2013, tal y como reza la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueban medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Con independencia del juicio técnico-jurídico, sorprende el deterioro de la situación y la lenta reacción del Gobierno entre el 23 de diciembre de 2009 y el 20 de mayo de 2010, ya que, como vimos en materia de endeudamiento local, se había previsto en la Ley de Presupuestos un incremento del porcentaje de deuda sobre ingresos corrientes liquidados desde el 110 por 100 hasta el 125 por 100. En todo caso, y sobre la base de la reducción de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas —incluidas las entidades locales— se establece en el art. 14, apartado primero (tensionando una vez más el difícil equilibrio entre autonomía y suficiencia locales y dirección de la política económica general), que el ahorro experimentado por la reducción de los costes de personal se afecta a tres objetivos: *a)* reducción del remanente de tesorería del último ejercicio cuando éste fuera negativo, y *b)* disminución del endeudamiento a largo plazo y *c)* financiación de inversiones.

Ninguna autocrítica se contiene en la Exposición de Motivos del citado Decreto-Ley a la causa del déficit de las entidades locales, ni ninguna mención a la insuficiencia crónica de su sistema de financiación —aunque el Decreto-Ley contenga una batería de títulos competenciales en los que se apoya el Estado, quizá receloso de una posible impugnación—. Pero con suponer ello una invasión en la autonomía local en materia de gasto público (cabría preguntarse por qué el Ministerio de Hacienda autorizó *ex ante* operaciones de endeudamiento de entidades locales cuya situación era insostenible por muchos planes que hubieran presentado de reducción del déficit cumpliendo las premisas del TRLHL) que posiblemente gozase del beneplácito del TC, son más duros en términos de ajuste el apartado segundo y tercero del citado art. 14<sup>16</sup>, y ello pese a las correcciones de errores (*sic*) del citado Decreto-Ley, que no fueron sino rectificaciones del Gobierno, puesto que las prohibiciones señaladas entraban originariamente en vigor el mismo día de su publicación en el *BOE*.

En cuanto a las operaciones a corto plazo, tampoco hacía falta dictar un Decreto-Ley para disponer la cancelación de las mismas el 31 de diciembre, porque dicha obligación se deduce de la lógica, aunque la norma estatal pretende evitar un endeudamiento a

<sup>16</sup> Dos. A partir de la entrada en vigor de la presente norma y hasta 31 de diciembre de 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos.

Tres. Las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación reguladas en el art. 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales deberán quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año.

corto en el tercer trimestre del año, por ejemplo, de forma que constase como saldo vivo de la deuda local a 31 de diciembre, algo que era costumbre frecuente en determinados municipios y que, mediante determinadas operaciones de ingeniería financiera, permitía consolidar el endeudamiento. Dicho en términos muy claros y comprensibles, hay muchos ayuntamientos que se han endeudado a corto para posteriormente transformar ese endeudamiento a largo plazo incumpliendo la finalidad de éste que es la financiación de inversiones. El problema de este comportamiento deriva del incumplimiento del principio de suficiencia, por un lado, y, por otro, de la política expansiva en materia de gasto público de ciertos municipios, trufada de operaciones de ocultamiento del endeudamiento público real mediante la creación de sociedades mixtas, avales a organismos autónomos y un largo etcétera que resultaría prolijo relatar.

Pero es más peligroso el apartado 2 del art. 14, ya que literalmente está prohibiendo la apelación al crédito a largo plazo para financiar inversiones (que, como hemos visto, es la única finalidad para la que sirve según el TRLHL). Pero, además, contiene una excepción que permite refinanciar operaciones a largo plazo en términos jurídicamente correctos pero económicamente sofistas. En efecto, con una presión brutal sobre los tipos de interés de la deuda pública española —que se traslada a la autonómica y a la local, que tienen un diferencial respecto de la estatal en términos de tipos de interés— resulta una quimera la excepción porque era imposible que la refinanciación fuera beneficiosa para la entidad local en términos de disminución de la carga financiera. En cuanto al plazo de amortización, o el legislador estatal ha redactado mal la norma o no se entiende en absoluto, ya que lo que dice literalmente —debemos suponer— es lo contrario de lo que pretende. Lo que debería decir es que se autorizan refinanciaciones que aumenten el plazo de amortización, ya que ello supondrá anualmente una menor carga financiera sobre los presupuestos de la entidad local; sólo con esta interpretación se entiende el precepto, si lo que se pretende es aliviar tensiones de tesorería y el servicio del endeudamiento público, mediante una redistribución temporal.

Pero, dejando de lado las cuestiones materiales, sumariamente expuestas, cabría plantearse si el instrumento normativo empleado es el adecuado o no. ¿Por qué no se utilizó una ley de modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 para restringir —más bien anular— un recurso financiero de las entidades locales? En el caso de la reducción de costes de personal se entiende la utilización del Decreto-Ley (al menos desde el punto de vista de la perentoriedad, ya que afectaba a las nóminas de junio), pero en el caso del endeudamiento a largo plazo, ¿por qué la norma extiende sus efectos temporales hasta el 31 de diciembre de 2011 si aún quedaba por aprobar la Ley de Presupuestos para 2011? Salvo errata, y aun con ella, tampoco enervaría nuestro juicio adverso, y aunque se refiriera a 31 de diciembre de 2010, encontramos que el Decreto-Ley no cumple los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad contemplados en el art. 86 de la CE. Pero, además, trata por igual a todas las entidades locales, como si la situación del Ayuntamiento de Madrid fuera la misma que el de Barcelona, por citar los dos principales entes municipales españoles, al menos en términos poblacionales, y cuya situación económica es completamente distinta.

*Ad maiorem*, el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, tenía un instrumento previsto en el TRLHL como era negar la autorización para nuevas emisiones a largo plazo, sin necesidad de Decreto-Ley alguno, en este punto concreto; en definitiva se trataría de trasladar a las entidades locales lo predicado para las Comunidades Autónomas a las cuales, en tema de financiación, equipara cuando quiere y le conviene. Sin embargo, éstas no vieron cortado —sólo limitado— el acceso al crédito público cuando ocurrió lo contrario en el caso de las entidades locales,

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 modifica el apartado 2 del art. 14 del Decreto-Ley 8/2010 (cuando para reordenar correctamente el orden normativo lo que debería haber hecho era derogarlo directamente y sustituirlo por una nueva regulación) y, bajo el prisma formal, nos parece más coherente con el TRLHL y con el entramado constitucional. Una observación preliminar nos parece incuestionable realizar, por elemental que parezca: el apartado tres, en lo que se refiere a las operaciones de tesorería a corto plazo, permanece incólume, con lo cual el endeudamiento a corto tiene que estar cancelado el 31 de diciembre de cada año, con independencia de la fecha de su concertación.

La modificación consiste en modificar el porcentaje del capital vivo de endeudamiento para la financiación de inversiones, que así ha pasado, sucesivamente, por las siguientes opciones: *a)* límite del 110 por 100 previsto originariamente en la TRLHL; *b)* incremento hasta el 125 por 100 operado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 (si bien sólo hasta el 21 de mayo de dicho año, fecha de entrada en vigor del Decreto-Ley 8/2010); *c)* prohibición total de endeudamiento a largo plazo para financiar inversiones operadas por el Decreto-Ley 8/2010, teóricamente extensible hasta el 31 de diciembre de 2011, y *d)* modificación de dicha prohibición para el año 2011 por obra y gracia de la disposición final décimoquinta de la Ley de Presupuestos Generales para 2011 que autoriza a las entidades locales (siempre que hayan liquidado el año 2010 con ahorro neto positivo) para realizar operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones siempre que el volumen vivo del capital no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados, a lo que se añade que las entidades que no cumplan este requisito no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo. La pregunta es si la prohibición es para financiar nuevas inversiones o si, por el contrario, se excepciona en el caso de refinanciación de endeudamiento a largo plazo, que teóricamente, no aumenta el endeudamiento vivo.

Dejando de lado que haya cuatro modificaciones legislativas en el plazo de un año, surge una pregunta inmediata: ¿la modificación del art. 14.2 del Decreto-Ley 8/2010 supone, como decíamos, que tampoco pueden refinanciar sus operaciones a largo plazo? De una lectura literal del precepto se deduce que se les ha expropiado esta facultad, lo cual da cuenta de la desorientación del legislador estatal en materia de endeudamiento local, el cual, y a los ejemplos nos remitiremos, no constituye, precisamente, el principal mal de la economía española, aunque el legislador estatal rompa la cadena por el eslabón más débil. No obstante, esta interpretación literal llevaría a una consecuencia

gravosa para los municipios cuyo volumen total de capital vivo exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes y/o presenten a finales de 2010 ahorro neto negativo, las cuales técnicamente no van a poder hacer frente a ningún pago del endeudamiento, salvo que recurran a refinanciaciones mediante créditos a corto plazo, algo que a su vez también parece difícil porque la Ley de Presupuestos para 2011 no modifica el apartado tres del art. 14 del Decreto 8/2010, que, como vimos, obligaba a cancelar las operaciones de tesorería a corto plazo el 31 de diciembre de cada año. De tal manera que para taponar los vencimientos de deuda a largo en 2011 y supuesta la imposibilidad de refinanciación habrá que recurrir a emisiones a corto para aliviar tensiones de tesorería, lo cual provocará un mayor gasto de los ayuntamientos implicados.

Para mayor complicación, la modificación introducida por la Ley de Presupuestos de 2011 en el art. 14.2 del Decreto-Ley 8/2010 define el concepto de capital vivo con un notable endurecimiento respecto de la situación anterior. Para computar esta magnitud hay que tener en cuenta todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2010 (¿también las concertadas a corto plazo?)<sup>17</sup>, incluido el riesgo deducido de avales e incrementado en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de las operaciones proyectadas en 2011<sup>18</sup>. La norma es abstrusa y de difícil interpretación, porque no coincide exactamente con el concepto que se deduce del art. 51.2 del TRLHL o, al menos, plantea dudas razonables sobre su coincidencia. En efecto, este precepto —que, como vimos, se refería a los requisitos de la autorización del Ministerio de Hacienda para las operaciones de crédito a largo plazo— señala que el cálculo del porcentaje (110 por 100 en la redacción originaria) se realizará considerando las operaciones de crédito vigentes, tanto a largo como a corto plazo valorados con los mismos criterios empleados para su inclusión en el balance y que el riesgo derivado de los avales se computará aplicando el mismo criterio a la operación avalada.

Como hemos señalado en la nota anterior, creemos que la norma de la Ley de Presupuestos excluye las operaciones a corto plazo (las del art. 51 del TRLHL), pero no por la dicción literal del precepto («todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2010») sino por el hecho de que no puede *ex art.* 14.3 del Decreto-Ley 8/2010 haber operaciones a corto plazo no canceladas. En cuanto al riesgo deducido de los avales, cabe considerarlo contablemente como una obligación contingente, si bien la tendencia de la Unión Europea es incluirlos en el volumen de endeudamiento. Resulta, sin embargo, razonable incluir en el volumen de endeudamiento las operaciones formalizadas en 2010 pero no dispuestas total o parcialmente, y, por el contrario, resulta sorprendente

<sup>17</sup> En pura teoría, el saldo de las operaciones a corto debería ser cero, teniendo en cuenta que el art. 14.3 del Decreto-Ley 8/2010 impone que deben estar canceladas a 31 de diciembre de cada año.

<sup>18</sup> No conseguimos entender qué pretende el legislador con esta previsión, porque las operaciones proyectadas para 2011 no pueden computarse, ya que necesitarían, para ser firmes, la aprobación del Ministerio de Economía y Hacienda. Y, en el caso de operaciones autorizadas pero no dispuestas, ¿está pretendiendo el legislador modificar retroactivamente la autorización cuando mercantil y financieramente es correcta? En fin, caben dos opciones: *a)* el legislador presupuestario ha errado al determinar el concepto de saldo vivo, y *b)* se trata de una modificación retroactiva y posiblemente inconstitucional.

—porque esto no se desprende del TRLHL ni del Decreto-Ley 8/2010— incluir para calcular el capital vivo las operaciones proyectadas en 2011, ya que éstas no constituyen endeudamiento ni real ni potencial hasta tanto no se autoricen por el Ministerio de Hacienda, salvo que lo que quiera decir el precepto de la norma presupuestaria es que se computen las operaciones a corto plazo proyectadas para dicho ejercicio presupuestario. Pero incluso con esta interpretación tampoco podemos estar conformes, porque son operaciones cancelables antes del 31 de diciembre de 2011, de acuerdo con el reiterado art. 14.3 del Decreto-Ley 8/2010.

De tal manera que la modificación operada por la Ley de Presupuestos en el Decreto-Ley citado endurece aún más las condiciones de los municipios para el acceso al crédito público —en especial a largo plazo— y para la concesión de avales. Amén de ello, presenta deficiencias técnicas importantes, que obligan a una labor hermenéutica que no sabemos si hemos realizado de forma correcta, dadas las contradicciones internas de la norma, y pone en tela de juicio la proclamada suficiencia financiera de los municipios, a los cuales se les traspasa —como ha ocurrido con las Comunidades Autónomas— una parte del déficit del sistema de financiación generado por el propio Estado.

De todas formas, y aunque esta colaboración no tenga tintes económicos, sino jurídicos, veamos en qué posición —dentro del endeudamiento del sector público— se encuentran las entidades locales para determinar la proporcionalidad de la medida. Y para ello acudiremos a datos del propio Ministerio de Economía y Hacienda; en la previsión del Tesoro de comienzos de 2010, la deuda del Estado ascendería a 553.500 millones de euros (sin computar avales, obligaciones contingentes, las emisiones del FROB, el Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico y otra serie de entes, con o sin personalidad jurídica, creados entre 2009 y 2010 para «disimular» el endeudamiento público). La deuda de las Administraciones públicas representaría el 65,9 por 100 del PIB, suponiendo un déficit público de esas administraciones del 9,8 por 100. En octubre de 2010, y en una presentación de las proyecciones del Tesoro Público redactadas en inglés, se produce una corrección y el déficit del conjunto de las Administraciones públicas baja al 9,3 por 100 en tanto que el endeudamiento disminuye en porcentaje de PIB al 62,8 por 100.

Sobre el total del 9,3 por 100 de déficit, las Administraciones locales representan el 0,6 por 100 (frente al 6,7 por 100 del Estado); por su parte, la suma algebraica hasta llegar a este déficit en 2010 se compone de un superávit de la Seguridad Social del 0,4 por 100 y del correspondiente déficit de las Comunidades Autónomas que representaría el 2,4 por 100 del PIB. No obstante, y con el fin de no aburrir al lector con cifras que varían cada tres meses, en el plan de octubre de 2010 (para inversores institucionales), España calcula que la ratio deuda/PIB pasará en 2011 al 68,7 por 100, partiendo de un crecimiento del PIB en 2011 del 1,3, algo que ha sido contradicho por el Fondo Monetario Internacional, entre otras instituciones.

La deuda viva de las entidades locales, según el Ministerio de Economía y Hacienda y con datos cerrados a 31 de diciembre de 2009 (aún no se dispone del cierre a 2010 en la página web del MEH) ascendía a 34.595 millones de euros, de los cuales, 28.770 mi-

llos correspondían a municipios<sup>19</sup> y el resto (5.825 millones de euros) a diputaciones, cabildos y consejos<sup>20</sup>; si aplicamos el PIB nominal español deducible de las estadísticas del INE, encontramos que la deuda local representa el 3,25 por 100 del PIB nacional (puede haber variaciones mínimas porcentuales debido a que manejamos datos de deuda local 2009 y datos de PIB 2010)<sup>21</sup>.

¿Con estos datos, alguien cree que el problema de la reducción del déficit público se corrige restringiendo el crédito público local? No queremos con ello decir que no haya que disciplinar el gasto y el endeudamiento local ni que algunos ayuntamientos hayan obrado de forma alegre, por utilizar un eufemismo. Cercenar inversiones mediante la prohibición de la apelación al crédito local es una apuesta que no contribuirá a mejorar servicios públicos ni a crear empleo. Pero éstas son consideraciones de política económica que tampoco conviene señalar en un artículo doctrinal, aunque conviene recordar que se pueden paralizar inversiones pero no se pueden paralizar los gastos de mantenimiento, conservación y reparación de las ya acordadas.

<sup>19</sup> Resultaría muy extenso detallar el endeudamiento local de los 8.000 municipios españoles, aunque la información está desagregada en la página web del MEH: en todo caso, hay una operación de concentración en los principales municipios con diferencias sorprendentes entre ellos, amén de que la ratio deuda/PIB puede ser válida para el Estado y las Comunidades Autónomas pero no para los municipios, donde pueden utilizarse otros parámetros como deuda/población (aunque como hemos señalado no nos parece correcta) o deuda/renta per cápita, si bien tanto el Decreto-Ley 8/2010 como la modificación introducida en el mismo por la Ley de Presupuestos se inclina por la relación deuda/ingresos corrientes, que es una variable perversa en términos económicos, porque la segunda pata de la relación depende básicamente del Estado, que, en muchos casos, no garantiza la suficiencia del sistema de financiación local. Sin embargo, y con estos peros, encontramos (datos 2009) las siguientes cifras, tomando como paradigma los municipios más importantes en términos de población: Madrid (6.776 millones); Barcelona (753 millones); Valencia (834 millones). Resulta sorprendente que Madrid capital represente el 23,55 por 100 del total de endeudamiento local y no por comparación con Barcelona (cuya población es mucho menor, porque se excluye el área metropolitana), sino en términos poblacionales porque no se corresponde ni con la población ni con la renta per capita ni con ningún otro parámetro que explique esta disparidad. En el primer semestre de 2010 la deuda de los ayuntamientos subió hasta 36.114 millones de euros, según fuentes no oficiales. En el caso del Ayuntamiento de Madrid (el principal deudor), el endeudamiento consolidado ascendía a 7.133,80 millones de euros a 30 de septiembre de 2010 (único ayuntamiento que ofrece unas cifras accesibles). La ratio deuda/presupuesto de dicho ayuntamiento asciende al 143,6 por 100 medido en términos de protocolo de déficit excesivo (*fuentes*: Ayuntamiento de Madrid).

<sup>20</sup> Realmente, la cantidad se minora considerablemente si excluimos a las Diputaciones Forales del País Vasco, que si bien formalmente son entes locales, materialmente tienen una función distinta, puesto que su peculiar régimen de financiación las hace más similares a entidades confederadas integradas en una Comunidad Autónoma que a Diputaciones de régimen común, aunque el Ministerio se niegue sistemáticamente a reconocer las diferencias. En total su endeudamiento suponía 1.615,24 millones de euros de los 5.825 millones atribuidos a entidades locales no municipales.

<sup>21</sup> Según el avance provisional del INE ([www.ine.es](http://www.ine.es)), el PIB español en 2009 era de 1.053.914 miles de euros; no obstante, estos datos no coinciden con los ofrecidos por Eurostat o por el FMI, aunque las diferencias no son relevantes y menos para un trabajo jurídico. Aunque los datos varían según la fuente manejada, del total de la deuda de las Administraciones públicas, un 43,4 por 100 correspondía al Estado, un 9,8 por 100 a las Comunidades Autónomas y un 3,4 por 100 a las entidades locales; ello supone que el endeudamiento de las Administraciones públicas representaba (datos de junio 2010) el 56,6 por 100 del PIB nacional. Por ajustes técnicos entre los diferentes parámetros utilizados se produce una subida del endeudamiento local del 3,25 por 100 (sobre cierre de 2009) al 3,4 por 100 (primer semestre 2010). Por otro lado, hay que tener en cuenta la contracción del PIB en 2010 (-0,1 por 100, con lo cual las cifras pueden «bailar»).



Pero conviene volver al plano jurídico, una vez aderezado de consideraciones económicas tan mutables e interpretables como metodología existe para el cálculo de las balanzas fiscales u otros parámetros, y determinar la constitucionalidad de las medidas, tomando de consuno tanto el Decreto-Ley 8/2010 como la modificación introducida en el mismo por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011.

En cuanto al primero, cabe estimar que es parcialmente inconstitucional por vulnerar la autonomía local en la vertiente del gasto público al ordenar el destino de los ingresos (o menores gastos para ser más exactos) derivados de la reducción de la masa salarial del personal al servicio de la Administración local. En la Exposición de Motivos se señala literalmente lo siguiente: «Con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal que las medidas adoptadas en este Real Decreto-Ley persiguen, es necesario declarar la afectación de los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes negativos, a la reducción del endeudamiento o en su caso a la financiación de inversiones. Por otra parte, y con idéntica finalidad, se aplaza hasta el ejercicio 2012 la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo». Pues bien, como se desprende, hay una expropiación de la facultad de decisión del destino del ahorro derivado de la congelación salarial, por un lado, y por otro, una congelación hasta el 1 de enero de 2012 de la financiación crediticia de inversiones. En este caso, no concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que el art. 86.1 de la CE impone para dictar un Decreto-Ley, ya que bien podría haberse esperado a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 para establecer esta limitación, de conformidad con el art. 53.9 del TRLHL.

Por otro lado cabe plantearse si limitación es equivalente a anulación total de la posibilidad de endeudamiento local (algo que no se ha hecho con las Comunidades Autónomas ni con el propio Estado cuando son los principales causantes del endeudamiento total de las Administraciones públicas, por un lado en tanto que, por otro, y sobre todo este último, es el principal responsable del incumplimiento del principio constitucional de suficiencia financiera como garantía institucional de la autonomía local). En la Exposición de Motivos y citando el Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local se señala el objetivo de reducir el déficit sobre PIB del -0,5 por 100 (2009) al -0,2 por 100 (2013)<sup>22</sup>, pero no se dice cómo se llega a este objetivo. Y, desde luego, la forma de alcanzar el objetivo no debe venir impuesta por el Estado unilateralmente y cercenando el recurso al endeudamiento local, sino que una medida coherente con la autonomía local hubiera sido permitir la presentación de planes de reequilibrio financiero para aquellos entes locales que estuvieran incumpliendo el objetivo. *Ad maiorem*, hay que tener en cuenta que la redacción del Decreto-Ley 8/2010 trataba por igual a todas las entidades locales, con independencia de su estado financiero, de tal manera

<sup>22</sup> Es interesante el acuerdo de 7 de abril de 2010 de la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal de la citada Comisión, donde únicamente se fija en el 0,35 por 100 el porcentaje de déficit sobre el PIB 2009, porcentaje por debajo del cual las entidades locales no tendrán que presentar planes económico-financieros de reequilibrio como consecuencia de la liquidación de sus Presupuestos de 2009. Nada se dice del endeudamiento público.



que podría juzgarse como desproporcionadas las medidas adoptadas por vulneración del principio de igualdad, que exige el tratamiento desigual de las situaciones, en este caso financieras, desiguales.

En cuanto a la disposición final decimoquinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011, lo que debería haber hecho no es modificar un Decreto-Ley con visos de inconstitucionalidad, sino derogarlo directamente y establecer para 2011 los límites al endeudamiento local con lo cual se cumpliría el camino normativo que marca el reiterado art. 53.9 del TRLHL. En vez de ello, opta, como hemos visto, por modificar un apartado del art. 14 del Decreto-Ley 8/2010, de una forma tan farragosa en el lenguaje como incomprensible en los resultados que pretende alcanzar, si bien suaviza la apelación al endeudamiento a largo plazo (al pasar de la prohibición total a la autorización matizada en función del ahorro neto positivo y del porcentaje de capital vivo de endeudamiento, aun con una fórmula para fijar éste que es manifiestamente mejorable).

No obstante, los resultados pretendidos no sabemos si van a ser alcanzados o si, por el contrario, van a generar resultados perversos para ayuntamientos sobre todo que en 2011 necesitan emitir deuda no para financiar inversiones sino para refinanciar créditos vencibles en dicho ejercicio presupuestario. Y ello porque la poco meditada modificación del Decreto-Ley (en vez de su derogación y sustitución por un límite en la Ley de Presupuestos) lleva a la desaparición del precepto que permitía refinanciar deuda, siempre que de ello se derivase una menor carga financiera o una mejora en el plazo de amortización. Teóricamente ello no es posible, con lo cual se van a producir desajustes de tesorería importantes que serán cubiertos, con un coste mayor, mediante la apelación al crédito a corto plazo según el art. 51 del TRLHL.

En resumen, la Ley de Presupuestos para 2011 en lo que atañe al endeudamiento local ha elegido una vía equivocada y posiblemente inconstitucional para resolver la cuestión; pero no *in se* sino por conexión con el Decreto-Ley 8/2010 (sobre cuya inconstitucionalidad las dudas son menores) que se mantiene contra viento y marea cuando sus efectos, como mucho, deberían haberse mantenido hasta el 31 de diciembre de 2010; la modificación de la Ley de Presupuestos (en vez de ser ésta directamente quien ordene los límites al crédito local en situación de crisis económica) no hace sino corroborar la tesis de que no había extraordinaria y urgente necesidad para su dictado en materia de Haciendas locales y sobre todo para su prórroga y modificación subrepticia a través de la norma presupuestaria.

Mucho peor, y con ello concluimos por razones de espacio, es entender que la modificación de la Ley de Presupuestos sobre un Decreto-Ley claramente inconstitucional prohíbe a los municipios la refinanciación de la deuda a largo plazo, ya que ello supone anular la suficiencia local, ahogar financieramente a los entes locales, otorgarles un peor trato que a las Comunidades Autónomas (que sí pueden refinanciar la deuda a largo plazo, según sorprendente decisión unilateral del Ministerio de Economía y Hacienda, cuando en cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria sólo la Comuni-

dad de Madrid y la de La Rioja podrían endeudarse), y condenarles a una asfixia financiera de la cual sólo parcialmente son responsables.

En resumen, la modificación de la Ley de Presupuestos para 2011 presenta atisbos de inconstitucionalidad que no pueden ser obviados con invocaciones genéricas a la estabilidad presupuestaria, al cumplimiento de los objetivos de déficit público ni a otros parámetros. Que el legislador estatal actúe sobre los gastos municipales y no sobre la Deuda pública local nos parecería correcto. Y que hubiera derogado *in toto* el Decreto-Ley 8/2010 hubiera sido formalmente lo imprescindible.

## V. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- EMBID IRUJO, A.: «Autonomía local y Constitución», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, núm. 30, 1981.
- GARCÍA ROCA, J.: «La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local», en *Comentarios a la Constitución española* (dirs.: M.<sup>a</sup> E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER), Madrid, Fundación Wolters Kluwers, 2009.
- MARCOU, G.: *El alcance y la naturaleza de las competencias de las entidades locales en los Estados miembros del Consejo de Europa*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2006.
- MEDINA GUERRERO, M.: *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.
- ORTEGA, L.: *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, INAP, 1988.
- SOSA WAGNER, F.: *Manual de Derecho Local*, Pamplona, Aranzadi, 2000.
- VELASCO CABALLERO, F.: «La autonomía municipal», en *Comentarios a la Constitución española* (dirs.: M.<sup>a</sup> E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER), Madrid, Fundación Wolters Kluwers, 2009.